

## Vergessenes Recht – die „Würzburger Kirchliche Verwaltungsgerichtsordnung“<sup>1</sup>

### 1. Einleitung

Im aktuell kontrovers diskutierten Memorandum „Kirche 2011: Ein notwendiger Aufbruch“<sup>2</sup>, das inzwischen weit über 300 Theologieprofessorinnen und Theologieprofessoren unterschrieben haben, nimmt eine Forderung ausdrücklich auf das kirchliche Recht Bezug:

„Die Anerkennung von Würde und Freiheit jedes Menschen zeigt sich gerade dann, wenn Konflikte fair und mit gegenseitigem Respekt ausgetragen werden. Kirchliches Recht verdient diesen Namen nur, wenn die Gläubigen ihre Rechte tatsächlich geltend machen können. Rechtsschutz und Rechtskultur in der Kirche müssen dringend verbessert werden; ein erster Schritt dazu ist der Aufbau einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit.“<sup>3</sup>

Unter dem Stichwort „Rechtskultur“<sup>4</sup> werden hier Mindeststandards für den rechtlichen Umgang in der römisch-katholischen Kirche gefordert, die in demokratischen Verfassungsstaaten zu den Selbstverständlichkeiten gehören: Der einzelne Bürger, der seine ihm zustehenden Rechte durch das Handeln der staatlichen Gewalt verletzt sieht, kann diese vor einem unabhängigen Gericht einklagen. Was hier im Jahr 2011 als Forderung augenscheinlich modern daherkommt, ist bei genauerem Hinsehen eine seit Jahrzehnten in der Kirchenrechtswissenschaft<sup>5</sup>, vor allem aber auch im deutschen Sprachraum

---

<sup>1</sup> Dominicus M. Meier, Verwaltungsgerichte für die Kirche in Deutschland? Von der gemeinsamen Synode 1975 zum Codex Iuris Canonici 1983 (Münsterischer Kommentar zum Codex Iuris Canonici: Beiheft 28), Essen 2001, 83.

<sup>2</sup> Vgl. <http://www.memorandum-freiheit.de> (eingesehen am 30.03.2011).

<sup>3</sup> Memorandum (s. Anm. 2).

<sup>4</sup> Vgl. Georg Bier, Kirchliche Rechtskultur. Vom Umgang mit dem Recht in der Kirche, in: Thomas Böhm (Hg.), Glaube und Kultur. Begegnung zweier Welten?, Freiburg/Br. 2009, 203–228; Ilona Riedel-Spangenberg, Vorwort, in: dies., Rechtskultur in der Diözese. Grundlagen und Perspektiven (QD 219), Freiburg/Br. 2006, 7–13; Thomas Schüller, Kirchliche Rechtskultur, in: Marianne Heimbach-Steins – Gerhard Kruij – Saskia Wendel (Hg.), „Kirche 2011: Ein notwendiger Aufbruch“. Argumente zum Memorandum, Freiburg/Br. 2011, 224–229.

<sup>5</sup> In besonders intensiver Weise hat sich vor allem der Münsteraner Kirchenrechtler Klaus Lüdicke in zahlreichen Beiträgen mit dem Thema der kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit beschäftigt, so z. B. Klaus Lüdicke, Von Nutzen für die Kirche? Chancen einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: HerKorr 28 (1974) 304–309; ders., Kommentar

lang aufgestellte Forderung, die aber noch immer nicht mit römischer Gutheißung umgesetzt werden konnte. Beispielhaft steht hier der von der Gemeinsamen Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland auf ihrer 8. Vollversammlung vom 18. bis 23.11.1975 gefasste Beschluss für eine „Ordnung für Schiedsstellen und Verwaltungsgerichte der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland (Kirchliche Verwaltungsanordnung – KVGGO)“<sup>6</sup>, dessen Umsetzung weiterhin aussteht, wie auch durch das ZdK in den letzten Jahren mehrfach angemahnt wurde.<sup>7</sup>

Nun könnte man einwenden, dieses Thema stnde auf der Agenda der unbedingt abzuarbeitenden Themen in der deutschen Kirche nicht an erster Stelle. Wichtiger seien doch die Frage nach Gott und die Befähigung der vie-

---

zur „Ordnung für Schiedsstellen und Verwaltungsgerichte der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland (Kirchliche Verwaltungsgerichtsordnung – KVGGO)“, d. h. zum gleichnamigen Beschluss der Würzburger ‚Gemeinsamen Synode‘, in: Dieter Emeis – Burkhard Sauermost (Hg.), Synode – Ende oder Anfang?, Düsseldorf 1976, 371–380; ders., Auf dem Wege zu einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: ThPQ 126 (1978) 350–360; ders., Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung in der Kirche. Experimente, Planungen, Perspektiven, in: H. Warnink (Hg.), Rechtsbeschermung in de kerk, Leuven 1991, 37–50; ders., Kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland. Zur Lage 20 Jahre nach dem Beschluß der Gemeinsamen Synode, in: Theologia et Ius Canonicum. FS für Heribert Heinemann, Essen 1995, 433–446; ders., Möglichkeit und Notwendigkeit einer partikularrechtlichen kirchlichen Gerichtsbarkeit in Deutschland, in: De Processibus Matrimonialibus 6 (1999) 55–70; ders., Verwaltungsbeschwerde und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Joseph Listl – Heribert Schmitz (Hg.), Handbuch des katholischen Kirchenrechts, Regensburg <sup>2</sup>1999, 1222–1231; ders., Art. Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: LThK Bd. 10, <sup>3</sup>2001, 748–749. Aber auch zahlreiche andere deutschsprachige Autoren, vor allem in den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts (u. a. Matthäus Kaiser, Heribert Schmitz, Paul Wirth, Heinrich Flatten, Paul Wesemann, Walter Bayerlein) haben sich intensiv mit dieser Fragestellung auseinandergesetzt, zuletzt: Matthias Pulte, Die Schaffung einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit für die deutschen Diözesen. Ein bleibendes Desiderat aus der Kodifikationsgeschichte zum CIC/1983, in: Wilhelm Rees – Sabine Demel – Ludger Mller (Hg.), Im Dienst von Kirche und Wissenschaft. FS für Alfred E. Hierold, Berlin 2007, 771–778. Vgl. auch Kurt Martens, From hierarchical recourse to alternative conflict resolution: a blessing or a curse?, in: Janusz Kowal – Joaqun Llobell (Hg.), Iustitia et Iudicium. Studi di diritto matrimoniale e processuale canonico in onore di Antoni Stankiewicz, Vol. IV, Vatikan 2010, 2237–2257.

<sup>6</sup> Abgedruckt sind Beschluss und Votum in: Gemeinsame Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland. Offizielle Gesamtausgabe I, Freiburg/Br. u. a. 1976, 734–763 und in SYNODE 3-76-1 bis 3-76-19 (KVGGO).

<sup>7</sup> Vgl. ZdK Dokumentation v. 07.05.1993, 4–5, wo ein Beschluss der Vollversammlung des Zentralkomitees der Deutschen Katholiken zum Thema „Dialog statt Dialogverweigerung“ wie folgt lautet: „Wir erwarten, daß die Deutsche Bischofskonferenz und die Diözesen in Deutschland, im Sinne des Beschlusses der Würzburger Synode ‚Ordnung für Schiedsstellen und Verwaltungsgerichte der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland (KVGGO)‘ § 3 eine kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit einschließlich Schiedsstellen aufbauen.“

len Getauften, ihre individuellen Charismen zu entdecken und vor allem wieder auskunftsfähig über ihren Glauben zu werden. Aktuelle Beispiele aus dem kirchlichen Alltag zeigen jedoch, wie wichtig es wäre, Gläubigen die Möglichkeit zu geben, ihre Rechte, sofern sie sich durch Handeln oder Unterlassen der Träger der kirchlichen Autorität beschwert fühlen, vor einem unabhängigen kirchlichen Verwaltungsgericht einzuklagen. Matthias Pulte bringt hierfür einige gute Beispiele:

„[M]an denke ganz aktuell an die Frage, wie sich eine Kirchengemeinde z. B. gegen die Versagung einer (Um-)Baugenehmigung für einen Kindergarten wehren kann. Und was ist zu tun, wenn die Neuorganisation der pfarrlichen Seelsorge in den Diözese-n Kirchengemeinden oder einzelne Gläubige beschwert?“<sup>8</sup>

Schon 1975 hatte Heinrich Flatten aufgezeigt, dass Katholiken bei ihrer Forderung nach einer unabhängigen kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht gegen das Recht der Kirche seien,<sup>9</sup> „sondern gegen die Macht der Verwaltung“<sup>10</sup>. Flatten fhrt als Beispiele den Entzug der Missio Canonica, den Taufaufschub oder Konflikte im Pfarrgemeinderat zwischen Pfarrer und gewählten Mandatsträgern an.<sup>11</sup> Es mag sein, wie Klaus Lüdicke anmerkt, dass in Deutschland

„das Verlangen nach einer Kontrolle der kirchlichen Verwaltung hier besonders ausgeprägt ist. Zwei Faktoren sind dafür von Bedeutung: einerseits das staatsbürgerliche Bewusstsein auch der katholischen Christen, die einen umfassenden Schutz ihrer subjektiven Recht vor der Obrigkeit zu erhalten gewöhnt sind und ihn deshalb auch in der Kirche erwarten, andererseits die Komplexität der deutschen kirchlichen Verwaltung, die nach Umfang und Tendenz zum Bürokratismus den staatlichen Stellen kaum nachsteht.“<sup>12</sup>

Grundsätzlicher ist dabei noch zu bedenken, dass es nicht ausreicht, in der Kirche Rechte zu schaffen, wenn nicht gleichzeitig auch deren Schutz durch

<sup>8</sup> Pulte, Schaffung (s. Anm. 5) 774f.

<sup>9</sup> Dass Flatten damit völlig auf der Höhe der Zeit war, wird daran erkennbar, dass in der Mitte der 1970er Jahre staatlicherseits die Verwaltungsverfahrensgesetze (VwVfG) des Bundes und der Länder erlassen wurden: das VwVfG des Bundes am 25.05.1976 (BGBl. I, S. 1253), das VwVfG NRW am 21.12.1976 (GV. NW, S. 438). Die staatliche Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist nur unwesentlich älter, sie ist am 21.01.1960 verabschiedet worden (BGBl. I, S. 17) und gemäß § 195 Abs. 1 VwGO am 01.04.1960 in Kraft getreten. Im selben Jahr wurden in allen (alten) Bundesländern Ausführungsgesetze hierzu erlassen. Es bestand somit ein gesamtgesellschaftliches Bedürfnis nach umfassendem Verwaltungsrechtsschutz.

<sup>10</sup> Heinrich Flatten, Kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit, Sonderdruck des Vortrags auf der Arbeitstagung der Dechanten des Erzbistums Köln vom 02.–04.12.1975, Bad Honnef, 18.

<sup>11</sup> Vgl. Flatten, Verwaltungsgerichtsbarkeit (s. Anm. 10) 16.

<sup>12</sup> Lüdicke, Möglichkeit (s. Anm. 5) 56.

entsprechende Instanzen gewährleistet wird. Diese Aufgabe können nur unabhängige Gerichte wahrnehmen, die einen Verwaltungsakt der kirchlichen Autorität auf seine Rechtmäßigkeit überprüfen. Im Übrigen ist dies ein tief in die kirchliche Rechtsgeschichte eingewobener Gedanke.<sup>13</sup>

## 2. Die Vorgeschichte zum Synodenbeschluss

Der Beschluss zur Einführung der KVGO auf der Deutschen Synode stand nicht im luftleeren Raum. Zur Vorgeschichte sei zunächst an Aussagen der Pastorkonstitution *Gaudium et Spes* erinnert. Die Konzilsväter verdeutlichen, dass die Menschenrechte „in der Person des Menschen grundgelegt sind und nicht erst von einer menschlichen Autorität oder Institution verliehen werden“<sup>14</sup>. Daraus erwächst das Streben des Menschen,

„eine neue politisch-rechtliche Ordnung zu schaffen, in der die Rechte der menschlichen Person im öffentlichen Leben besser geschützt sind, etwa das Recht auf Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungsfreiheit und das Recht auf privates und öffentliches Bekenntnis der Religion. Der Schutz dieser Personenrechte ist nämlich die notwendige Bedingung dafür, dass die Bürger einzeln oder im Verbund am Leben und der Leitung des Staates tätigen Anteil nehmen können.“<sup>15</sup>

Konsequenterweise wird in demselben Dokument nur wenig später für den staatlichen Bereich gefordert, dass eine Rechtsordnung notwendig sei,

„in der eine sinnvolle Aufteilung der Ämter und Institutionen der öffentlichen Gewalt in Verbindung mit einem wirksamen und nach allen Seiten hin unabhängigen Schutz der Rechte gegeben ist. Die Rechte aller Personen, Familien und gesellschaftlichen Gruppen und deren Ausübung sollen anerkannt, geschützt und gefördert werden.“<sup>16</sup>

Im Ergebnis werden hier unabhängige Gerichte verlangt, die durch ihre Rechtsprechung dem Recht zur Durchsetzung verhelfen.

Was an dieser Stelle für den staatlichen Bereich gefordert wird, wurde nur wenige Jahre später auf der Bischofssynode 1967, die sich mit den Leitlinien<sup>17</sup> für die Überarbeitung des kirchlichen Gesetzbuches beschäftigte, auch zum handfesten innerkirchlichen Desiderat. Während im sechsten Leitsatz die Umschreibung und der Schutz von Persönlichkeitsrechten gefordert

<sup>13</sup> Vgl. Extravag. Comm. II, Cap. 1: „Quia igitur parum esset iura condere, nisi, quia ea tueretur existat [...]“

<sup>14</sup> Meier, Verwaltungsgerichte (s. Anm. 1) 31 mit Verweis auf GS 26,2; 69,1 und DH 2,1,2.

<sup>15</sup> GS 73,2 [hier und im Folgenden zitiert nach Karl Rahner – Herbert Vorgrimler, Kleines Konzilskompendium, Freiburg/Br. <sup>35</sup>2008].

<sup>16</sup> GS 75,2.

<sup>17</sup> Die „Principia quae Codicis Iuris Canonici recognitionem dirigant“ (= Leitlinien zur Überarbeitung des CIC/1917) sind abgedruckt in: *Communicationes* 1 (1969) 77–85.

werden,<sup>18</sup> geht es im nächsten Leitsatz ausführlich um die Frage des Rechtsschutzes. Es heißt dort unter anderem:

„Im kanonischen Recht muß erklärt werden, daß der Rechtsschutzgrundsatz in gleicher Weise gegenüber Oberen und Untergebenen angewendet wird, so daß auch der bloße Verdacht einer Willkür bei der kirchlichen Verwaltung völlig schwindet. Diese Zielsetzung kann nur mit Hilfe von Klagemöglichkeiten erreicht werden, die in kluger Weise rechtlich so geordnet sind, daß das persönliche Recht (*ius suum*), von dem jemand meint, es sei in der unteren Instanz verletzt worden, von einer oberen Instanz wirksam wiederhergestellt werden kann ... Von daher wird überall die Notwendigkeit gespürt, in der Kirche Verwaltungsgerichte nach Ebenen und Arten einzurichten ...“<sup>19</sup>.

Zu diesem Zeitpunkt bestand im Weltepiskopat also eine weitgehende Einigkeit, bei der Überarbeitung des kirchlichen Gesetzbuches eine eigene kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit zu schaffen.<sup>20</sup>

Nur wenige Wochen zuvor hatte Papst Paul VI. mit der Apostolischen Konstitution *Regimini Ecclesiae Universae*<sup>21</sup> bei dem obersten Gericht der Kirche, der Apostolischen Signatur, durch Schaffung einer neuen Abteilung (sog. *Sectio altera*) erstmalig ein kirchliches Verwaltungsgericht errichtet. Dieser Abteilung übertrug der Papst Entscheidungen über kirchliche Verwaltungsstreitigkeiten,

„die aus einem kirchlichen Verwaltungsakt entstanden sind und die ihr aufgrund eingeleiteter Berufung oder durch Rekurs gegen die Entscheidung der zuständigen Kurialbehörden übertragen worden sind, wenn behauptet wird, dass jenes Vorgehen irgendein Gesetz verletzt habe“<sup>22</sup>.

Angesichts dieser Entwicklungen überrascht es sicher nicht, dass als erster Teilentwurf im Zuge der Codexreform das Verwaltungsverfahren („*procedura*

<sup>18</sup> So heißt es in Leitsatz 6: „Eine schwerwiegende Frage wird im künftigen Codex zu lösen sein, nämlich auf welche Weise die Rechte der Person zu definieren und zu schützen sind.“ Vgl. *Communicationes* 1 (1969) 83.

<sup>19</sup> Die Übersetzung ist entnommen aus: Walter Bayerlein, Haben wir keine anderen Sorgen? „Ordnung für Schiedsstellen und Verwaltungsgerichte der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland“ (KVGO), in: Annette Schavan (Hg.), *Dialog statt Dialogverweigerung. Impulse für eine zukunftsfähige Kirche*, Kevelaer 1994, 150–157, hier 151f. [Auslassungen: im Original]; vgl. *Communicationes* 1 (1969) 83.

<sup>20</sup> Vgl. Paul Wesemann, *Ad tuenda iura personarum. Zur Planung einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bereich der Deutschen Bischofskonferenz*, in: Heribert Heinemann – Horst Herrmann – Paul Mikat (Hg.), *Diaconia et ius. FS für Heinrich Flatten*, München u. a. 1973, 151–170, hier 151: „Aufgrund dieser Abstimmung kann man sagen, daß über die Notwendigkeit einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Kirche ein weitestgehender Konsens im Episkopat besteht.“

<sup>21</sup> Vgl. AAS 59 (1967) 885–928.

<sup>22</sup> Meier, *Verwaltungsgerichte* (s. Anm. 1) 37.

administrativa<sup>23</sup>) vorgelegt wurde, der dann im Laufe der weiteren Beratungen mehrfach überarbeitet wurde. Angesichts dieser universalkirchenrechtlichen Entwicklungen lag es nahe, dass auf der Würzburger Synode dieses Thema aufgegriffen und zu einem eigenen Beschluss wurde. Wie selbstverständlich man von einer Verwaltungsgerichtsbarkeit für die ganze katholische Kirche ausging, zeigt der Vortrag von Matthäus Kaiser auf den Essener Gesprächen 1972.<sup>24</sup> Kaiser weist auf das Fragezeichen hinter dem Titel seines Beitrages hin und stellt dazu fest: „Die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in der katholischen Kirche kann aber heute nicht mehr fraglich sein. Der Anfang dazu ist bereits gemacht.“<sup>25</sup>

Weitere bestärkende Impulse für eine Befassung mit dem Thema Verwaltungsgerichtsbarkeit auf der Würzburger Synode kamen durch erste diözesane Versuche der Etablierung von sog. „pastoralen Schiedsstellen“<sup>26</sup> im deutschsprachigen Raum, die bei aller Unterschiedlichkeit als Gremien diözesanen Rechts versuchten, Streit zwischen Parteien in der Kirche zu schlichten, insbesondere in der damaligen Zeit Konflikte in den neu entstehenden pfarrlichen und diözesanen Beratungsgremien wie Pfarrgemeinderat oder Diözesanpastoralrat.<sup>27</sup> Nicht zuletzt die Erarbeitung eines Entwurfes einer eigenen Verwaltungsgerichtsordnung der bayerischen Kirchenprovinzen<sup>28</sup> und die bereits existierenden Verfahrensordnungen verschiedener evangelischer Landeskirchen<sup>29</sup> boten gute Vorlagen für die Beschäftigung mit diesem Thema

<sup>23</sup> Vgl. in Grundzügen abgedruckt in: *Communicationes* 2 (1970) 191–194.

<sup>24</sup> Vgl. Matthäus Kaiser, Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in der katholischen Kirche?, in: Joseph Krautscheidt – Heiner Marré (Hg.), *Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche* 7, Münster 1972, 92–111.

<sup>25</sup> Kaiser, Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit (s. Anm. 24) 92. Ähnlich äußert sich Paul Wesemann 1973 bei seinem Bericht zur Vorlage der KVGO, in: *SYNODE* 2-73-31: „Die Meinung des Essener Referenten ist wohl begründet [...]. Es ist wohl kein Zweifel, daß ein solches Gesetz in naher Zukunft erlassen wird [...]. Die gemischte Kommission, die von Ihnen den Auftrag erhalten hatte, über die ‚Errichtung von Schiedsstellen und kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit‘ eine Vorlage zu erarbeiten, hat sich darum bei ihrer Arbeit nicht so sehr mit der Frage nach dem *Ob*, sondern die Frage nach dem *Wie* eines solchen innerkirchlichen Rechtsschutzweges für die Bistümer der Bundesrepublik gestellt.“

<sup>26</sup> Vgl. Lüdicke, *Wege* (s. Anm. 5) 352–354; Helmut Krätzl, *Pastorale Schiedsgerichte in der Erzdiözese Wien*, in: *ThPQ* 122 (1974) 244–255. Einen umfassenden Überblick bietet Wilhelm Handschuh, *Diözesane Schieds- und Schlichtungsstellen in der katholischen Kirche. Eine rechtssystematische Untersuchung für den Bereich der Deutschen Bischofskonferenz*, Berlin 2006.

<sup>27</sup> Vgl. Lüdicke, *Wege* (s. Anm. 5) 354.

<sup>28</sup> Vgl. *Archiv für katholisches Kirchenrecht* 140 (1971) 59–73.

<sup>29</sup> Auf sie weist Wesemann, *Ad tuenda* (s. Anm. 20) 157 besonders hin.

auf der Würzburger Synode.<sup>30</sup> Der Boden war universal- und partikularrechtlich für eine qualifizierte Auseinandersetzung mit dem Thema Verwaltungsgerichtsbarkeit gelegt, als die Beratungen hierzu auf der Würzburger Synode begannen.

### 3. Die Beratungen und die Beschlussfassung zur KVGO auf der Würzburger Synode

#### 3.1 Beratungsablauf

Recht früh in den Beratungen der Sachkommission IX: „Ordnung pastoraler Strukturen“ wurde dem Thema der kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit Priorität zugewiesen. Bereits 1971 wurde in einer gemischten Kommission aus den Sachkommissionen IX und VIII: „Formen der Mitverantwortung in der Kirche“<sup>31</sup> eine entsprechende Vorlage erarbeitet,

„die in der Gemischten Kommission am 28./29.05.1972 einstimmig und am 16./17.06.1972 in der federführenden Sachkommission IX ebenfalls einstimmig angenommen wurde“<sup>32</sup>.

Die Vorlage wurde auf zwei Vollversammlungen der Synode in der Zeit vom 03. bis 07.01.1973<sup>33</sup> und am 19.11.1975<sup>34</sup> beraten. Ging man nach der ersten Lesung noch davon aus, dass durch ein römisches Rahmengesetz „*De Procedura Administrativa*“ in Form eines *Motu proprio* die Grundlage geschaffen würde, um die KVGO als teilkirchliches Ausführungsgesetz zu dieser gesamtkirchlichen Rahmenordnung erlassen zu können,<sup>35</sup> sah man sich bei den

<sup>30</sup> Vgl. Walter Bayerlein, *Ordnung für Schiedsstellen und Verwaltungsgerichte der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland (Kirchliche Verwaltungsgerichtsordnung – KVGO)*. Einleitung, in: *KVGO*, 724–734, hier 729.

<sup>31</sup> Der Sachkommission IX gehörten als Berater die Kirchenrechtler Paul Wesemann und Klaus Lüdicke, beide Münster, an.

<sup>32</sup> Bayerlein, *Ordnung* (s. Anm. 30) 728.

<sup>33</sup> Vgl. *SYNODE* 5-75-56: „Der Text der Vorlage in 1. Lesung wurde in der 3. Sitzungsperiode der Gemeinsamen Synode vom 3.–7.1.1973 mit 190 Ja-Stimmen bei 9 Nein-Stimmen und 14 Enthaltungen angenommen.“

<sup>34</sup> Vgl. Bayerlein, *Ordnung* (s. Anm. 30) 729: „Nach Annahme verschiedener Modifikationen wurde die Vorlage durch die Gemeinsame Synode in ihrer 8. Vollversammlung am 19.11.1975 mit 239 Ja-Stimmen gegen 7 Nein-Stimmen bei 2 Enthaltungen verabschiedet (Prot. VIII, 40–57).“

<sup>35</sup> Vgl. die Einschätzung von Weihbischof Flügel aus Regensburg, der 1973 in seiner Erklärung im Namen der Deutschen Bischofskonferenz zur Vorlage der KVGO in 1. Lesung zu Protokoll gab, dass er davon überzeugt sei, „daß das in Aussicht gestellte Rahmengesetz vom Apostolischen Stuhl so rechtzeitig erlassen wird, daß diese Synode ihre

abschließenden Beratungen 1975 mit der Tatsache konfrontiert, dass dieses Rahmengesetz noch nicht vorlag. Von daher hatte die Synode nach ihrem Statut (Art. 11 Abs. 3)<sup>36</sup> nur die Möglichkeit, ein Votum an den Papst zu beschließen. Es lautete:

„Die Gemeinsame Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland bittet den Papst, eine Rahmenordnung für die kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit zu erlassen oder der Deutschen Bischofskonferenz eine Einzelermächtigung zu geben, eine kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit einzurichten. Zugleich bittet die Gemeinsame Synode der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland die Deutsche Bischofskonferenz, sobald die Rahmenordnung oder die Einzelermächtigung vorliegt, in ihrem Bereich die kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit mit der folgenden Ordnung zu errichten.“<sup>37</sup>

### 3.2 Konzeptionelle Überlegungen bei der Abfassung der KVGO

Bevor in Grundzügen die KVGO mit ihrem dreifach gestuften Verfahren vorgestellt wird, lohnt ein Blick in die Vorbemerkungen und Einführungen des Berichterstatters bei beiden Lesungen der Beratungsvorlage. Im vorangehenden Kapitel dürfte deutlich geworden sein, dass das (kirchenrechtliche und kirchenpolitische) Klima für die Einführung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland ausgehend von den Beschlüssen des II. Vatikanums günstig war. Im Grunde zweifelte niemand daran, dass noch während der laufenden Synode die universalkirchenrechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen würden, um in den deutschen Bistümern in zwei Instanzenzügen eine kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit aufzubauen. Hierzu trug wesent-

---

KVGO noch als Anordnung verabschieden kann, die dann als Ausführungsbestimmung dem Apostolischen Stuhl zur Approbation vorgelegt werden kann und muß“ (SYNODE, 2-73-36).

<sup>36</sup> Dort heißt es: „Anträge, deren Gegenstände einer gesamtkirchlichen Regelung vorbehalten sind, können nur in Form eines Votums an den Heiligen Stuhl eingebracht werden.“ Die aktuelle Diskussion über die Dialoginitiative der Deutschen Bischofskonferenz könnte Anlass sein, diese intelligente Regelung für die Themenfelder aufzugreifen, die angeblich oder tatsächlich im Augenblick lehramtlich geklärt zu sein scheinen. Statt Denk- und Sprachverbote aufzustellen, wie es beim Essener Bischof Overbeck den Anschein hat (vgl. <http://www.muenchner-kirchenradio.de/nachrichten/nachrichten/article/bischoefe-wollendialogprozess-voranbringen.html>, eingesehen am 31.3.2011: „Bischof Overbeck machte aber klar, dass die Bischöfe im Rahmen des Dialogprozesses nicht für theologische Diskussionen zur Verfügung stünden, die bereits lehramtlich geklärt seien. Als Beispiele nannte er das Frauenpriestertum und Homosexualität“), böte dieser Weg die Möglichkeit, zumindest in umstrittenen Themenfeldern ein Votum zu formulieren.

<sup>37</sup> Gemeinsame Synode, Gesamtausgabe (s. Anm. 6) 735.

lich auch der Münsteraner Domkapitular und Offizial Paul Wesemann<sup>38</sup> bei, der zusammen mit seinem damaligen Mitarbeiter, dem späteren Professor für Kirchenrecht an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Universität Münster, Klaus Lüdicke, an der Abfassung der Entwürfe zur KVGO mitwirkte. Wesemann war gleichzeitig Konsultor in der entsprechenden römischen Kommission zur Überarbeitung des Prozessrechtes für den neuen Codex und somit auf dem neuesten Stand, wie das zukünftige Prozessrecht für den Aufbau einer teilkirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit aussehen würde. Er war es auch, der bei der ersten Beratung des Entwurfes als Berichterstatter die Motive und zentralen rechtlichen Argumente für eine kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit erläuterte.<sup>39</sup> Streit zu schlichten, sei eine eminent pastorale Aufgabe, denn Streit widerspreche dem Wesen der Kirche und dem Zeugnis, das sie der Welt zu geben habe. Bisher sei der Beschwerdeweg in Form des hierarchischen Rekurses eine Form gewesen, solche Streitfälle beizulegen. Nun aber sei es in Ergänzung notwendig, auch den verwaltungsgerichtlichen Weg zu eröffnen und mit dem sog. Beschwerdeverfahren zu verknüpfen.<sup>40</sup> Dann fährt Wesemann fort:

„Die sogenannte Verwaltungsgerichtsbarkeit hatte ursprünglich, wie Name und Entstehungsgeschichte zeigen, den Schutz des Untergebenen vor Ermessensmißbrauch oder Unrecht seitens der Verwaltung im Auge. Heute wird unter diesem Titel mehr erwartet, nämlich ein umfassender Schutz der persönlichen Rechte des einzelnen oder von Gremien gegenüber allen Personen oder Stellen, die amtliche Funktionen ausüben.“<sup>41</sup>

Hier wird deutlich, dass bereits in dieser frühen Phase der Beratung auf der Synode eine stärker grundrechtlich orientierte Perspektive mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit verbunden wird, die den gerichtlichen Schutz der Rechte des einzelnen Gläubigen mit in den Blick nimmt und sich nicht nur auf den eng gefassten Bereich des Verwaltungshandelns beschränkt.

Im weiteren Verlauf der Erläuterungen kam vor allem ein Thema zur Sprache, das den weiteren Fortgang der Beratungen zur KVGO deutlich bestimmt: die Frage nach den besonders zu beachtenden Eigenheiten der verfassten Kirche, die bei der Erstellung einer entsprechenden Ordnung berücksichtigt werden sollten. Genannt werden die „hierarchische Struktur“ der katholischen Kirche und der Aspekt der „Brüderlichkeit“<sup>42</sup>, der im Unterschied zum staat-

---

<sup>38</sup> Zu Paul Wesemann vgl. Klaus Lüdicke – Heinrich Mussinghoff – Hugo Schwendenwein (Hg.), *Iustus Iudex. Festgabe für Paul Wesemann* (Münsterischer Kommentar zum Codex iuris canonici: Beiheft 5), Essen 1990, XIX–XIII.

<sup>39</sup> Vgl. SYNODE 2-73-31-35.

<sup>40</sup> Vgl. SYNODE 2-73-31-35, 32.

<sup>41</sup> SYNODE 2-73-31-35, 32.

<sup>42</sup> SYNODE 2-73-31-35, 33.

lichen Recht eigene Regelungsmechanismen notwendig mache. Zusätzlich verweist Wesemann auf das Recht eines jeden Katholiken, einen Streitfall in jeder Instanz und zu jedem Zeitpunkt auch vor die päpstlichen Gerichte bringen zu können. Dies müsse bei einer teilkirchlichen Regelung beachtet werden. Und nicht zuletzt sei bei allem Nachdenken darauf hinzuweisen, dass „ein kirchliches Verfahren zur Streitentscheidung“ immer nur „ultima ratio“<sup>43</sup> sein könne. Abschließend wird festgestellt – und mir scheint diese Feststellung damals wie heute von hoher Aktualität zu sein –, dass es sich bei der KVGO um ein nur auf den ersten Blick unscheinbares Instrument handle, das aber eine große Schwierigkeit zu beseitigen versuche, „nämlich das Gefühl von Unrecht und von Machtlosigkeit und der daraus folgenden Auseinandersetzungen in unserer Kirche in Deutschland“<sup>44</sup>. Viele dieser konzeptionellen Überlegungen kommen auch im zweiten Bericht zur Sprache,<sup>45</sup> der stärker auf die in der Zwischenzeit eingereichten Monita eingeht und beschreibt, welche von ihnen aufgegriffen wurden und welche nicht. Erneut wird aber mit Verweis auf eine mögliche Kritik der „Verrechtlichung“ von Kirche darauf verwiesen, dass die KVGO dem „pastoralen Ziel“ „der Gerechtigkeit und dem Frieden“ diene. Denn:

„Die Eröffnung eines wirksamen Schutzes subjektiver Rechte durch kirchliche Gerichte ist außerdem geeignet, das weit verbreitete Unbehagen gegenüber einer vielen Menschen zu wenig durchschaubaren kirchlichen Entscheidungspraxis abzubauen und die Institution anziehender zu machen. Die Autorität kirchlicher Entscheidung verliert nicht, sondern gewinnt, wenn sie sich grundsätzlich einer gerichtlichen Überprüfung anhand allgemeiner kirchenrechtlicher Normen stellt.“<sup>46</sup>

Leider ist hier nicht der Platz, detailliert auf alle Einlassungen des Berichterstatters auf die verschiedenen Monita einzugehen. Zwei Punkte möchte ich jedoch herausgreifen. Zum einen gab es Kritik daran, dass es keine präzise gesetzliche Beschreibung oder Legaldefinition in der KVGO gebe, was denn nun unter einem kirchlichen Verwaltungsakt zu verstehen sei. Die in der KVGO auftauchende Formulierung „Ausübung kirchlicher Funktionen“ als Generalklausel schien zum Beispiel dem damaligen Weihbischof Lettmann aus Münster eindeutig zu weit gefasst, da er so die Gefahr einer uferlosen Ausweitung der Klagemöglichkeiten heraufbeschworen sah.<sup>47</sup> Die Kommission hielt dennoch an dieser Generalklausel fest, schloss aber gleichzeitig verschiedene Sachbereiche aus: 1. gerichtliche Entscheidungen; 2. Ehenichtigkeits-

<sup>43</sup> SYNODE 2-73-31-35, 33.

<sup>44</sup> SYNODE 2-73-31-35, 33.

<sup>45</sup> Vgl. SYNODE 5-75-55-64.

<sup>46</sup> SYNODE 5-75-55-64, 55–56.

<sup>47</sup> Vgl. SYNODE 5-75-55-64, 57.

verfahren und Disziplinarstreitigkeiten, die bereits durch kirchliches Recht geregelt sind; 3. die Überprüfung von Rechtsnormen (Normenkontrollverfahren); 4. Lehrstreitigkeiten; 5. Streitigkeiten innerhalb von Ordensgemeinschaften und 6. die Popularklage, d. h. die Möglichkeit, auch als Nichtbetroffener, also ohne eigenes Rechtsschutzbedürfnis, Klage gegen eine Entscheidung der kirchlichen Verwaltung einlegen zu können.<sup>48</sup> Die abschließenden Beratungen sollten noch eine weitere, erhebliche Einschränkung bringen. Es wurde weiterhin moniert, dass die KVGO zu sehr an der Gewaltenteilung im staatlichen Recht orientiert sei und so die bischöfliche Autorität durch die KVGO eingeschränkt werde. Auf diese Kritik wurde zutreffend geantwortet, man könne bereits jetzt die verschiedenen Funktionen des bischöflichen Amtes im kirchlichen Recht unterschieden sehen. So ließe sich am Amt des Gerichtsvikars ablesen, dass die richterliche Funktion des Diözesanbischofs durch ein von ihm eingesetztes, unabhängiges kirchliches Gericht zum Beispiel im Bereich der Ehenichtigkeitsverfahren ausgeübt werde.

### 3.3 Die verabschiedete KVGO in Grundzügen

#### Nach § 27 Abs. 1 KVGO ist der Verwaltungsrechtsweg

„für alle Streitigkeiten aufgrund der Ausübung außergerichtlicher kirchlicher Funktionen gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch ein allgemeines kirchliches Recht einem anderen Rechtsweg zugewiesen sind“<sup>49</sup>.

Nach Ansicht von Bayerlein wurde mit der Formulierung „kirchliche Funktionen“ ein Mittelweg gewählt, da so einerseits nicht nur Verwaltungsakte im engsten Sinne anfechtbar sind, andererseits aber durch den Ausschluss von bestimmten Sachbereichen der Eindruck vermieden werden sollte, den kirchlichen Verwaltungsgerichten einen ausgeferten Zuständigkeitsbereich zuzuweisen.<sup>50</sup> Die Beschränkungen sind sinnvoll, vor allem auch der Ausschluss der Popularklage, denn

„mit der Zulassungsschranke des ‚verletzten eigenen Rechts‘ ist der Verwaltungsrechtsweg vom rechtsfreien Raum getrennt. Zugleich ist aber der Rechtsschutz dort gewährleistet, wo Rechte bestehen, die in Ausübung kirchlicher Funktionen verletzt worden sein könnten.“<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Vgl. SYNODE 5-75-55-64, 58.

<sup>49</sup> Gemeinsame Synode, Gesamtausgabe (s. Anm. 6) 741.

<sup>50</sup> Vgl. Bayerlein, Ordnung (s. Anm. 30) 730f.

<sup>51</sup> Lüdicke, Wege (s. Anm. 5) 358.

Neben den anderen bereits erwähnten weiteren Einschränkungen kam auf Intervention der Deutschen Bischofskonferenz vom 09.09.1975<sup>52</sup> durch die Vollversammlung auf der 3. Beratung der KVGGO eine weitere Einschränkung hinzu, denn in § 27 Abs. 2 wurde in einer neuen Nummer 3 festgelegt, dass der Verwaltungsrechtsweg nicht „für Gottesdienst, Verkündigung und Spendung der Sakramente“<sup>53</sup> gegeben sei.

„Unverkennbar ist mit dieser Einschränkung ein beträchtlicher Teil möglicher Konflikte von der kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgeschlossen. Man wird kaum sagen können, daß eine Zulassung zum Verwaltungsrechtsweg hier prinzipiell nicht möglich gewesen wäre. Liegt doch ein Sachverhalt anders als bei Lehrstreitigkeiten im eigentlichen Sinne.“<sup>54</sup>

Was hier der sicher nicht für seine progressiven Ansichten bekannte Kölner Official Heinrich Flatten an einsichtigen Argumenten vorträgt, konnte die Bischöfe nicht überzeugen. Sie waren in Sorge, dass der den Diözesanbischöfen vorbehaltene pastorale Entscheidungsfreiraum in diesem Bereich ungebührlich eingeschränkt würde, wäre diese Herausnahme nicht erfolgt. Man verwies bei den Diskussionen auf die Möglichkeit der Betroffenen, Beschwerde beim Bischof einzulegen, wenn im Bereich der Sakramentspendung und Verkündigung persönliche Rechte verletzt worden sein könnten.<sup>55</sup> Betrachtet man angesichts der vielen Einschränkungen in § 27 KVGGO den am Ende tatsächlichen Kreis von möglichen Fällen, so dürfte nur in sehr wenigen Situationen das kirchliche Verwaltungsgericht angegangen werden.

Hinzu kommt, dass das Verfahren dreistufig angelegt ist. In dem gestuften Verfahren soll nach Möglichkeit auf der Ebene des Schiedsstellenverfahrens

<sup>52</sup> Vgl. Stellungnahme der Deutschen Bischofskonferenz zur Vorlage von Sachkommission IX „Kirchliche Verwaltungsgerichts-Ordnung – KVGGO“ (Zweite Lesung), in: SYNODE 7-75-25-26, hier 26: „Die Gemischte Kommission VIII/IX sah davon ab, den Versuch zu unternehmen zu definieren, was ein kirchlicher Verwaltungsakt ist. Um aber doch noch klarere Abgrenzungen zu ermöglichen, soll § 27 ‚Verwaltungsrechtsweg‘ (2) ergänzt werden: neu 3. ‚für Gottesdienste, Verkündigung und Spendung der Sakramente‘.“

<sup>53</sup> Gemeinsame Synode, Gesamtausgabe (s. Anm. 6) 741.

<sup>54</sup> Flatten, Verwaltungsgerichtsbarkeit (s. Anm. 10) 19.

<sup>55</sup> Vgl. Bayerlein, Ordnung (s. Anm. 30) 731. Bayerlein bringt Beispiele aus diesen Bereichen, die er zwar für kaum vorstellbar hält, aber die s. E. doch eine Klagemöglichkeit begründet hätten: „Ein Pfarrer verweigert zwei Katholiken die öffentliche Trauung, weil einer von ihnen ein Neger ist. Oder: Ein Pfarrer schiebt die Taufe auf, weil das Kind nichtehelich geboren ist oder weil er mit den Eltern im Streit lebt. Oder: Ein Prediger begeht im Gewand liturgischer Handlung grobe Ehrverletzungen“ (731f.). Nach meinen 16 Jahren Tätigkeit als Leiter einer Rechtsabteilung Kirchliches Recht in einem Ordinariat könnte ich weitere Beispiele anfügen, die auf der Linie Bayerleins durchaus die Notwendigkeit begründen, auch in diesen Feldern der „Ausübung kirchlicher Funktionen“ den betroffenen Gläubigen den Verwaltungsrechtsweg zu eröffnen.

der Sachverhalt einvernehmlich entweder durch Einigung der Parteien oder freiwillige Zustimmung zum Schlichterspruch geklärt werden, damit es erst gar nicht zu einem Verwaltungsgerichtsverfahren kommt. Wird diese einvernehmliche Beilegung des Streitfalles nicht erreicht, so kann das diözesane Verwaltungsgericht angerufen werden und danach als Berufungsgericht das Obere Verwaltungsgericht bei der Deutschen Bischofskonferenz. Dabei ist zu beachten, dass auch die Schiedsstelle als gerichtsförmige Untersuchungs- und Beurteilungsinstitution im Verfahren konzipiert ist. Im Unterschied zum Verwaltungsgericht, das ein Verfahren mit einem Urteil abschließt, ist die Schiedsstelle auf die Zustimmung der Prozessparteien angewiesen, soll das Ergebnis rechtsverbindlich werden. Dies entspricht dem besonderen Wesen der kirchlichen Gerichtsbarkeit, durch Schlichtung in einvernehmlicher Weise zu einer Lösung eines Streitfalles zu kommen. Ein gutes Beispiel wäre hier auch der Hinweis auf die in einer Reihe von deutschen Bistümern eingerichteten Schiedsstellen/Schlichtungsausschüsse in arbeitsrechtlichen Individualstreitfällen,<sup>56</sup> die vor einem Prozess vor dem staatlichen Arbeitsgericht versuchen sollen, zwischen den Parteien zu vermitteln und so nach Möglichkeit eine arbeitsrechtliche Auseinandersetzung vor den staatlichen Arbeitsgerichten zu vermeiden.

„Das Vorgehen aller drei Instanzen ist nach den Grundsätzen geordnet, die sich im kirchlichen Prozessrecht und im modernen staatlichen Gerichtswesen bewährt haben: geordneter Instanzenzug, Unabhängigkeit und Qualifikation der Richter, Tatsachenermittlung von Amts wegen, weitgehende Rechte der Parteien und ihrer Beistände auf Information, Öffentlichkeit des mündlichen Verfahrens, Pflicht zur Urteilsbegründung.“<sup>57</sup>

#### 4. Die Geschichte nach der Gemeinsamen Synode

Da zur Überraschung der Synodenteilnehmer zum Zeitpunkt der Beschlussfassung nun doch noch kein universalkirchliches Rahmenrecht für eine kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit vorlag, hatte die Gemeinsame Synode keine Befugnis, „auf diesem Gebiet rechtsverbindliche Anordnungen zu treffen“<sup>58</sup>. So konnte der Beschluss nur als Votum an den Papst gefasst werden, aller-

<sup>56</sup> Vgl. z. B. die „Ordnung für den kirchlichen Schlichtungsausschuß beim Bischöflichen Generalvikariat Münster zur außergerichtlichen Beilegung von Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis“, in: KABI Münster 1989, Art. 216, 191–193.

<sup>57</sup> Lüdicke, Wege (s. Anm. 5) 355. Vgl. für eine eingehende Analyse der KVGGO in gleichzeitiger Konvergenzprüfung mit dem Prozessrecht des CIC: Meier, Verwaltungsgerichte (s. Anm. 1) 121–385; vgl. auch: Lüdicke, Kommentar (s. Anm. 5) 371–380.

<sup>58</sup> Bayerlein, Ordnung (s. Anm. 30) 730.

dings zu diesem Zeitpunkt in der sicheren Erwartung, dass der neue Codex im Prozessrecht entsprechende Regelungen vorsehen würde. Nach dem Ende der Synode wartete man gespannt auf die Promulgation des neuen Codex, zu dessen Markenzeichen es ja werden sollte, so hoffte man, den Rechtsschutz der Gläubigen in verbesserter Weise zu garantieren.

#### 4.1 CIC/1983 – Die Überraschung ist perfekt

Als der Codex druckfrisch auf den Tischen der Kirchenrechtler lag, rieben sich jedoch alle verwundert die Augen, denn augenscheinlich waren bei der Schlussredaktion des Codex, durchgeführt von einer kleinen Arbeitsgruppe um den Papst im Jahre 1982, die entsprechenden Normen zu den kirchlichen Verwaltungsgerichten nicht mehr aufgenommen worden. Bis heute gibt es keine offizielle Begründung, warum der Papst als Gesetzgeber so entschieden hat. So bleibt universalkirchenrechtlich im Moment nur der Weg über die sog. hierarchische Beschwerde, um sich gegen Akte der kirchlichen Verwaltung zu schützen. Dieser Weg wird in den cc. 1732–1739 CIC beschrieben und kann beschränkt werden, „wenn sich jemand durch einen kirchlichen Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt fühlt“<sup>59</sup>. Zunächst muss er sich an den übergeordneten Dienstvorgesetzten desjenigen wenden, der den Verwaltungsakt gesetzt hat. Der Vorgesetzte kann den Verwaltungsakt nach entsprechender Prüfung bestätigen, ihn aufheben oder in Teilen verändern oder ihn sogar in der Sache verschärfen. Der Weg endet mit der Entscheidung des zuständigen Dikasteriums der römischen Kurie – in vielen Fällen ist dies die Kleruskongregation. Erst danach besteht unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit, gegen den Bescheid der römischen Behörde bei der zweiten Sektion der Apostolischen Signatur Klage einzureichen.<sup>60</sup> Kaum ein in der weiten Weltkirche fern von Rom durch einen aus seiner Sicht unrechtmäßigen kirchlichen Verwaltungsakt betroffener Gläubiger wird die Kraft und die finanziellen Mittel (Anwaltszwang!) aufbringen, diesen langen Weg durch die Instanzen zu gehen, um dann nach Jahren möglicherweise in Rom vor der Apostolischen Signatur als höchstem Gericht der katholischen Kirche Recht zu bekommen. Vielleicht ist es universalkirchenrechtlich auf den ersten Blick so schlecht um den kirchlichen Rechtsschutz bestellt, weil viele Bischöfe die Sorge umtreibt, die Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen ihrer Verwaltungen durch unabhängige kirchliche Verwaltungsgerichte könnte die bischöf-

<sup>59</sup> Lüdicke, Möglichkeit (s. Anm. 5) 65.

<sup>60</sup> Die Apostolische Signatur arbeitet nach Normen, die Papst Benedikt XVI. mit dem MP „Antiqua ordinatione quo Supremi tribunalis Signaturae Apostolicae lex propria“ am 21.06.2008, in: AAS 100 (2008) 513–538 promulgiert hat.

liche Autorität in Frage stellen und damit die hierarchische Verfassung der katholischen Kirche gefährden. Dies sahen sowohl die Autoren der KVGGO als auch die Mitglieder der entsprechenden Codexreformkommission anders.

„Beachtung des Rechtes ist keine Frage der Hierarchie. Solange ein Gesetz gilt, ist jedes Glied der katholischen Kirche, das davon betroffen ist, zu seiner Beachtung verpflichtet.“<sup>61</sup>

#### 4.2 Ausblick

War es das mit einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit? Haben sich alle Hoffnungen, die mit der KVGGO verbunden waren, in Luft aufgelöst? Keineswegs! Klaus Lüdicke und Dominicus Meier, aber auch Zenon Grocholewski<sup>62</sup>, der derzeitige Präfekt der Bildungskongregation, haben in zahlreichen Studien überzeugend aufgezeigt, dass durch den Wegfall des c. 1601 CIC/1917 und durch den Hinweis in c. 1400 § 1 CIC<sup>63</sup>, dass Verwaltungsstreitigkeiten vor ein kirchliches Verwaltungsgericht gebracht werden können,<sup>64</sup> durchaus für den teilkirchlichen Gesetzgeber nach cc. 1419 § 1<sup>65</sup> und 1733 § 2<sup>66</sup> CIC

<sup>61</sup> Lüdicke, Möglichkeit (s. Anm. 5) 66. Vgl. auch den instruktiven Aufsatz zu diesem Aspekt von Dominicus Meier, Die Rechtsbindung kirchlicher Gesetzgeber als unabdingbare Voraussetzung einer kirchlichen Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Winfried Aymans – Stephan Haering – Heribert Schmitz (Hg.), *Iudicare inter fideles*. FS Karl-Theodor Geringer, St. Ottilien 2002, 287–301, hier 301: „Wenn auch das kanonische Recht ein dem staatlichen Recht vergleichbares strenges Legalitätsprinzip im Sinne des ‚nur aufgrund der Gesetze‘ nicht kennt, legt es den kirchlichen Verwaltungsorganen die Pflicht auf, ‚im Rahmen der Gesetze‘ ihr Handeln zu gestalten. Das hat zur Folge, daß die Verwaltungsorgane so lange rechtmäßig handeln, als sie nicht gegen ein geltendes Gesetz verstoßen. [...] Je größer der Ermessensspielraum der Verwaltungsorgane, die im Einzelfall noch die Kompetenz besitzen, von eigenen Gesetzen zu dispensieren oder eine Ausnahme zu machen, umso häufiger kann es zu Rechtsverletzungen kommen, die im Rahmen eines Verwaltungsgerichtsverfahrens zu klären wären.“

<sup>62</sup> Vgl. Zenon Grocholewski, *Atti e ricorsi amministrativi*, in: *Apollinaris* 57 (1984) 259–279.

<sup>63</sup> Vgl. c. 1400 § 1 CIC: „Streitigkeiten jedoch, die sich aus einer Maßnahme der ausführenden Gewalt ergeben, können nur einem Oberen oder einem Verwaltungsgericht zur Entscheidung vorgelegt werden.“

<sup>64</sup> Vgl. auch c. 149 § 2 CIC: „Die Übertragung eines Kirchenamtes an jemanden, der die erforderlichen Eigenschaften nicht besitzt, ist nur dann ungültig, wenn diese Eigenschaften vom allgemeinen oder partikularen Recht oder von den Stiftungsbestimmungen zur Gültigkeit der Amtsübertragung ausdrücklich verlangt werden; andernfalls ist sie gültig, kann aber durch Dekret der zuständigen Autorität oder durch Urteil eines Verwaltungsgerichts aufgehoben werden.“ In diesem Canon ist ausdrücklich von einem „tribunal amministrativum“, also von einem kirchlichen Verwaltungsgericht die Rede.

<sup>65</sup> Vgl. c. 1419 § 1 CIC: „In jedem Bistum und für alle vom Recht nicht ausdrücklich angenommenen Gerichtssachen ist der Diözesanbischof Richter erster Instanz; er kann seine richterliche Gewalt persönlich oder durch andere gemäß den nachfolgenden Canones ausüben.“

die Möglichkeit besteht, eine diözesane Verwaltungsgerichtsbarkeit ohne römische Beteiligung<sup>67</sup> und eine überdiözesane kirchliche Verwaltungsgerichtsbarkeit mit römischer Zustimmung aufzubauen und teilkirchenrechtlich zu normieren. Wenn es die deutschen Diözesanbischöfe und die Deutsche Bischofskonferenz wirklich ernst mit einer Rechtskultur meinen, die insbesondere den Schutz der Rechte der Gläubigen durch unabhängige kirchliche Gerichte im Blick hat, dann bleibt die KVGO eine mehr als brauchbare Grundlage<sup>68</sup>, dieses Projekt nun endlich anzupacken. Dass es sich lohnt, sprichwörtlich im Ringen mit der Apostolischen Signatur „dicke Bretter zu bohren“, wenn es um überdiözesane Gerichte geht, die der römischen Zustimmung bedürfen, hat das langjährige Ringen um die Kirchliche Arbeitsgerichtsordnung (KAGO) gezeigt.<sup>69</sup> Dieses auf zwei Instanzen angelegte kirchliche Arbeitsgericht hat es mit kollektivarbeitsrechtlichen Streitsachen zu tun, die dem Dritten Weg der Kirchen im kirchlichen Arbeitsrecht geschuldet sind. Trotz mancher Überzeugungsarbeit von deutscher Seite wurde in den römischen Stellen, die mit der KAGO befasst waren, nie grundsätzlich in Frage gestellt, dass ein solch teilkirchliches Gericht möglich ist. Dies gilt uneingeschränkt auch für teilkirchliche Verwaltungsgerichte. Von daher sollten die deutschen Katholiken ihre Diözesanbischöfe in die Pflicht nehmen, das Projekt der KVGO erneut in Angriff zu nehmen. Kirchenrechtlich gibt es keine überzeugenden Gründe, dieses Anliegen nicht weiterzuerfolgen, im Gegenteil, es ist vielmehr mit Nachdruck zu betreiben. Es geht um nicht mehr, aber auch nicht

<sup>66</sup> Vgl. c. 1733 § 2 CIC: „Die Bischofskonferenz kann bestimmen, daß in jeder Diözese ein Amt oder ein Rat für dauernd eingerichtet wird, dem entsprechend den von der Bischofskonferenz zu erlassenden Bestimmungen die Aufgabe obliegt, billige Lösungen zu suchen und anzuraten; trifft die Konferenz keine solche Anordnungen, so kann der Bischof einen Rat oder ein Amt dieser Art einrichten.“

<sup>67</sup> Anderer Ansicht ist Martens, Recourse (Anm. 5) 2256, der diese Verwaltungsgerichte zwar für möglich erachtet, hierfür aber in jedem Fall die recognitio des Apostolischen Stuhles fordert, da die Dispens von prozessrechtlichen Normen allein Sache des Apostolischen Stuhles sei.

<sup>68</sup> Vgl. Meier, Verwaltungsgerichte (s. Anm. 1) 456–487, der auf der Grundlage des Prozessrechtes des CIC einen überarbeiteten Entwurf einer Ordnung für Schiedsstellen und Verwaltungsgerichte der Bistümer in der Bundesrepublik Deutschland (Kirchliche Verwaltungsgerichtsordnung – KVGO) vorgelegt hat.

<sup>69</sup> Vgl. Deutsche Bischofskonferenz, Kirchliche Arbeitsgerichtsordnung – KAGO – in der Fassung des Beschlusses der Vollversammlung der Deutschen Bischofskonferenz vom 21.09.2004, in: KABI MS 139 (2005) 107–119. Inzwischen liegt eine überarbeitete KAGO vor, vgl. Bischof von Augsburg, Kirchliche Arbeitsgerichtsordnung – KAGO – in der Fassung des Beschlusses der Vollversammlung der Deutschen Bischofskonferenz vom 25.02.2010, 17.05.2010, in: KABI Augsburg Nr. 12 (2010) 341–383. Vgl. hierzu Stefan Korta, Zur novellierten Kirchlichen Arbeitsgerichtsordnung 2010, in: KuR 16 (2010) H. 1, 43–55.

um weniger als um die Glaubwürdigkeit der Kirche, um die es in unseren Tagen nicht gerade gut bestellt ist.

Prof. Dr. Thomas Schüller  
 Institut für Kanonisches Recht (IKR)  
 WWU Münster  
 Johannisstr. 8–10  
 D-48143 Münster  
 Fon: +49 (0)251 83-22622  
 Fax: +49 (0)251 83-28380  
 eMail: t.schueller(at)uni-muenster(dot)de  
 Web: <http://www.uni-muenster.de/FB2/ikr>